

RIFUNZIONALIZZAZIONE DELL'AMBITO FLUVIALE DEL PANARO VERSO IL CONTRATTO DI FIUME

Arch. Giuseppe Ponz de Leon Pisani, Comune di Savignano sul Panaro

L'ORIGINE DEL PROGETTO

Il Panaro è un affluente di destra del Po, situato tra Modena e Bologna. Esso presenta le medesime problematiche¹ e potenzialità² che accomunano molti fiumi italiani. La consapevolezza della necessità di tutela e valorizzazione dell'ambito fluviale è maturata da tempo ed è testimoniata dai numerosi studi e progetti che si sono succeduti negli ultimi trent'anni, purtroppo con scarsi risultati concreti.

Il presente progetto si aggiunge a questa serie apportando un elemento di novità: la partecipazione dei cittadini, in un momento particolarmente proficuo perché contemporaneo all'elaborazione del Piano Strutturale in forma associata dei principali Comuni rivieraschi (Vignola, Spilamberto, Savignano sul Panaro).

Sono le opportunità e i rischi legati all'intervento di conversione di una vasta area industriale dismessa lungo il fiume³, a spingere gli enti pubblici alla promozione di un ulteriore progetto per gestire le implicazioni di area vasta di tale riconversione, inserendola nella più ampia cornice della valorizzazione e tutela dell'ambito fluviale. I tre Comuni e la Provincia siglano un primo accordo territoriale (ex art. 15 L.R. 20/200) che stabilisce l'entità dei contributi economici e la partecipazione ad un bando regionale per il finanziamento di progetti di tutela e valorizzazione del paesaggio. Si redige una prima bozza di progetto incassando l'approvazione della Regione e il conseguente finanziamento. Gli enti promotori, a questo punto, sono 5 (Regione Emilia Romagna, Provincia di Modena, Comuni di Vignola, Spilamberto e Savignano sul Panaro) per un finanziamento complessivo di 110.000 euro. Si forma un gruppo di coordinamento costituito dai tecnici degli enti promotori, i quali mettono a punto un programma di lavoro a carattere marcatamente partecipativo, sulla base del quale è bandito un concorso a inviti per la selezione del gruppo di esperti che si dovranno occupare di organizzare, gestire ed integrare la partecipazione dei cittadini all'interno del processo progettuale. Tra le 5 proposte metodologiche pervenute viene selezionata quella del gruppo guidato dall'Arch. Rita Micarelli e dal Prof. Giorgio Pizziolo che si distingue per l'intenzione di chiudere il processo progettuale partecipato con la stipula di un Contratto di Fiume.

IL PROCESSO PROGETTUALE

Il processo progettuale è durato circa un anno (da settembre 2008 a settembre 2009) ed è stato interamente condotto in modo partecipato, con incontri ogni 15 gg. circa. Come punto di partenza per la compilazione della lista dei contatti è stato utilizzato l'elenco dei soggetti aderenti ad Agenda 21, opportunamente aggiornato ed ampliato. Dopo i primi incontri si è formato un gruppo di partecipanti non molto numeroso: circa 30 persone, con un'affluenza media di 10-15 persone a riunione, ma assiduo, motivato e rappresentativo. Del gruppo fanno parte rappresentanti di associazioni nazionali⁴ e locali, nonché singoli esperti, amatori o professionisti, il cui contributo è stato assai prezioso. Un fattore che, probabilmente, ha incentivato la partecipazione è l'elevato grado di allarme sociale e di polemica tra cittadini e istituzioni su due temi specifici:

¹ Presenza di ponti e briglie nelle zone più urbanizzate, squilibrio del trasporto solido, erosione e conseguente abbassamento dell'alveo e della falda acquifera nella zona di conoide, restringimento della fascia di mobilità fluviale, aumento della velocità di corrivazione e del rischio idraulico, consistenti captazioni estive e scarichi di acque reflue con diminuzione della funzionalità ecologica e della bio-diversità del fiume e delle sponde, ecc.

² Terrazzi fluviali fertili che ospitano colture di pregio, manufatti idraulici storici, zone archeologiche, ecc.

³ Accordo di programma area Sipe-Nobel tra Provincia di Modena, Comune di Spilamberto, Vignola e Savignano sul panaro.

⁴ Italia Nostra, Legambiente, WWF, ENPA, ecc.

- Le attività estrattive e gli accordi pubblico-privati riguardanti le aree di scavo (soprattutto a Savignano)
- Il Piano di Recupero dell'area Sipe-Nobel, anch'esso concordato tramite accordo pubblico-privati

Sul primo tema sono stati sottoscritti una serie di accordi preliminari con i cavatori che si perfezionano con l'approvazione di due strumenti di pianificazione: il Piano provinciale delle attività estrattive (PIAE) e il Piano comunale delle stesse (PAE). Il primo è stato approvato (DCP n. 44 del 16/03/2009) il secondo deve essere ancora adottato ed è stato uno dei temi che ha animato il dibattito della campagna elettorale delle recenti elezioni amministrative, nonché il fattore principale che ha portato alla vittoria del candidato sindaco promosso dai comitati "NO CAVE", interrompendo una continuità amministrativa che, a Savignano, durava dal dopoguerra!

La lezione che se ne può trarre è che i nuovi strumenti della pianificazione cosiddetta consensuale o perequativa, sempre più diffusi ed utilizzati, necessitano di un "contrappeso" per riequilibrare processi decisionali troppo complessi per essere risolti a porte chiuse da amministratori e imprenditori. Tale contrappeso può utilmente essere cercato nell'ambito degli strumenti partecipativi.

L'altro tema su cui è tuttora in corso un acceso dibattito è il progetto di riqualificazione e conversione dell'area Sipe-Nobel, concertato anch'esso con i privati proprietari per ottenere la cessione degli edifici storici⁵ in cambio di diritti edificatori da sviluppare in loco⁶.

Il progetto di Piano Particolareggiato viene affidato al famoso studio "Isola Architetti" ed adottato dal Comune di Spilamberto mentre il processo progettuale partecipato è in piena attività. L'adozione e pubblicazione del Piano Particolareggiato è considerata un'ottima occasione di confronto creativo; il gruppo di progettazione partecipata, dunque, produce e deposita un documento di osservazioni a carattere propositivo che anticipano alcune delle idee sviluppate dal progetto di contratto a scala più ampia.

Oltre al gruppo delle associazioni e dei cittadini sono stati coinvolti nel progetto:

- I ragazzi e gli insegnanti delle scuole medie: attraverso sopralluoghi sul fiume, attività di studio e di progetto a partire dalle esperienze già svolte in passato sul tema del fiume.
- Gli agricoltori: con i quali vi sono state difficoltà di comunicazione e coinvolgimento legate a paure e pregiudizi che derivano dall'esperienza negativa del vicino "Parco regionale dei Sassi di Rocca Malatina", basato su un regime di tutela vincolistico. I rappresentanti delle associazioni di categoria hanno da subito escluso l'applicabilità dell'agricoltura biologica alla coltivazione della ciliegia, non hanno voluto o potuto partecipare alle attività di progettazione, chiedendo di essere coinvolti a valle del processo creativo per discutere su "proposte concrete". E' stato possibile coinvolgere singolarmente alcuni agricoltori "illuminati" che si dedicano già a pratiche "virtuose" come l'agricoltura biologica, la lotta integrata ai parassiti, la vendita diretta ecc.
- Gli orticoltori: Sono molto presenti sui terreni demaniali lungo il fiume in prossimità dei centri abitati, più o meno organizzati in associazioni, riconosciuti e ben voluti dalle amministrazioni. In alcuni casi vi sono orti ordinati e ben gestiti in altre situazioni più caotiche spesso in conflitto con altri usi del fiume (ad es. percorso natura).
- I consorzi di bonifica. I due consorzi che gestiscono la rete idrica collegata al Panaro hanno avuto atteggiamenti diversi e un diverso grado di comprensione delle potenzialità di questo progetto. In ogni caso sono strutture che racchiudono un'enorme patrimonio di conoscenze e di memorie storiche sulle trasformazioni del fiume e della rete idrica artificiale. Lavorano in una condizione di affanno permanente, perché il loro ruolo di gestori è scarsamente riconosciuto sia dai cittadini sia dagli enti, per mancanza di informazione e di cultura sul ciclo delle acque. Soffrono dell'accumulo storico di convenzioni, servitù, accordi con i

⁵ E' previsto il riuso degli edifici industriali di maggior pregio architettonico per insediarvi un Polo per la promozione e la ricerca sulle nuove tecnologie applicate al mondo della produzione.

⁶ Nuovo centro commerciale e nuovo quartiere residenziale.

proprietari terrieri che spesso rendono impossibili gli interventi radicali di riqualificazione della rete idrica.

- Gli uffici provinciali competenti in materia di agricoltura (incentivi Piano Sviluppo Rurale), ciclo idrico (Piano Tutela delle Acque), rapporti con le imprese di fornitura dei servizi ambientali (Agenzia di Ambito Territoriale Ottimale). Si è voluto verificare la fattibilità di alcune proposte di progetto con gli “addetti ai lavori” oltre che con i politici.
- Gli amministratori comunali e provinciali. Il dialogo con gli amministratori è stato complicato dalle elezioni amministrative capitate proprio a metà del processo progettuale. Alcuni temi “caldi” non sono stati trattati per scongiurare strumentalizzazioni durante la campagna elettorale e con i Sindaci neo eletti è stato necessario ripercorrere in tempi strettissimi il lavoro svolto in un anno intero.

I RISULTATI E GLI ELABORATI

Caratteristiche principali del progetto sono:

- La coerenza del risultato finale con le discussioni e le decisioni dell’attività partecipativa
- L’aderenza del progetto sia sul piano metodologico sia su quello dei contenuti con gli indirizzi del recente PTCP che prevede l’individuazione di “strategie di assetto territoriale e processi evolutivi” finalizzati alla tutela e valorizzazione degli ambiti fluviali (art. 34).
- Lo sforzo, anche in termini di rappresentazione, di sottolineare la dimensione olistica e transdisciplinare della proposta di progetto (tavv. 2, 6 e 8)

Il tema delle tecniche di rappresentazione merita un approfondimento poiché, stante l’indiscusso valore sperimentale delle tecniche di rappresentazione non convenzionali e innovative, rimane il fatto che queste spesso scontano una difficoltà di comprensione, soprattutto da parte dei tecnici e degli amministratori locali abituati alle rappresentazioni proprie all’approccio settoriale e a dare molto peso alle giurisdizioni amministrative. E’ necessario, dunque, affiancare alle rappresentazioni di sintesi e meno convenzionali anche elaborati tematici di tipo più tradizionale per catturare l’attenzione e il coinvolgimento di tutti gli interlocutori.

A questo scopo è stata predisposta una bozza di contratto di Fiume nella forma tipica dell’atto amministrativo (tipo convenzione attuativa) che rimanda a specifici elaborati tematici di sintesi oltre che agli elaborati di progetto generale.

IL CONTRATTO

La prima parte é una premessa dove si spiega cos’è un contratto di fiume, quali sono le sue principali peculiarità in risposta ai bisogni attuali.

La seconda parte è la più importante, poiché contiene i principi/obiettivi che tutti i firmatari si impegnano a condividere, perseguire e attuare per fasi successive, tramite ulteriori accordi e convenzioni dal contenuto via-via più specifico ed operativo da stipulare con soggetti diversi sia pubblici che privati.

Il principio base a carattere generale, che tutti i firmatari si impegnano a riconoscere e promuovere, è quello della ricomposizione ecologica, paesistica e socioeconomica dei territori interessati, in applicazione del PTCP e a partire dalle opportunità legate all’intervento di riqualificazione dell’ex area produttiva Sipe-Nobel.

La ricomposizione si articola in 7 linee di azione tematiche, tra loro fortemente interrelate:

- 1) Geomorfologia fluviale: riconoscimento dei tratti critici e in via di miglioramento spontaneo, nonché dell’opportunità di disciplinare gli interventi di trasformazione in un’ottica di recupero dell’equilibrio naturale delle dinamiche morfologiche ed ecologiche.
- 2) Ciclo tecnologico delle acque: riconoscimento dell’opportunità di alimentazione dei canali storici con le acque reflue dei depuratori, ulteriormente chiarificate tramite fitodepurazione, per diminuire scarichi e captazioni, migliorando la qualità delle acque e la funzionalità ecologica della rete idrica.

- 3) Riscoperta del rapporto alimentazione-territorio: riconoscimento e promozione delle aree agricole dei terrazzi fluviali non solo come luoghi di produzione, ma anche di vendita diretta, di consumo, di apprendimento e di sperimentazione. Necessità di incentivare le colture di pregio e disincentivare le colture estensive idroesigenti.
- 4) Mobilità sostenibile e fruizione del territorio: riconoscimento e promozione del fiume come direttrice principale della mobilità dolce, e come connessione tra le strutture museali, i principali monumenti storici (castelli) e le strutture per lo sport e lo svago. Riconoscimento di un nuovo ruolo dei canali storici come direttici di fruizione dei terrazzi fluviali agricoli lungo i quali attrezzare percorsi ciclo-pedonali e alberature. Riconoscimento dell'importanza della fruizione pubblica del fiume e dei canali come metodo di monitoraggio diffuso della qualità delle acque.
- 5) Attività estrattive: riconoscimento dell'incompatibilità tra attività estrattive e tutela e valorizzazione dell'ambito fluviale e della necessità di innescare una fase di transizione per la riconversione e il recupero delle aree di escavazione e lavorazione della ghiaia.
- 6) Rete ecologica: riconoscimento dell'importanza degli elementi di connessione ecologica individuati dal PTCP ed approfonditi nel progetto. Riconoscimento dell'obiettivo di lungo periodo di connessione funzionale, ecologica e fruitiva tra il parco Parco regionale dei Sassi di Rocca Malatina e l'oasi delle casce di espansione di S. Anna. Impegno ad individuare negli strumenti di pianificazione urbanistica i dispositivi idonei a tutelare ed eventualmente acquisire a patrimonio pubblico le aree a maggior valenza ecologica.
- 7) Laboratorio della genesi ed evoluzione del paesaggio: riconoscimento della necessità di coordinamento e valorizzazione delle strutture museali e culturali già esistenti lungo il fiume allo scopo di qualificare l'offerta turistica, didattica e culturale attorno al tema del racconto della genesi ed evoluzione del paesaggio e del territorio.

Per ognuna delle 7 linee di azione elencate sono state elaborate delle schede di prefigurazione del loro possibile sviluppo attuativo, le quali forniscono indicazioni ed esempi di carattere procedurale e gestionale per agevolare l'innescare concreto delle azioni con il coinvolgimento sinergico delle strutture pubbliche, delle associazioni e dei privati.

Inoltre su 4 ambiti specifici che corrispondono ai 4 ponti che attraversano il fiume nel tratto maggiormente urbanizzato, sono stati elaborati altrettanti progetti di dettaglio (1:5000, 1:2000) che prefigurano, con forme e spazi precisi, le indicazioni contenute nelle diverse linee d'azione tematiche. Nel contratto tali elaborati sono richiamati come fondamento per la stesura di tutti gli atti successivi.

La terza parte contiene l'impegno dei firmati a istituire un "comitato di gestione e coordinamento del contratto" composto sia da funzionari e rappresentanti degli enti pubblici, sia da rappresentanti dei diversi soggetti privati coinvolti a vario titolo nel contratto.

Il 27/09/09 il Comune di Vignola (ente Capofila) approverà gli elaborati di progetto e la bozza di contratto impegnandosi a promuovere la stipula del contratto di Fiume entro sei mesi durante i quali dovrà essere svolta un'ultima fase di revisione, condivisione e divulgazione dei suoi contenuti.